

Directeur Wetgeving en Juridische Zaken
van het Ministerie van Justitie en Veiligheid
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Datum: 12 mei 2020

Kenmerk:

Pagina: 1 van 6

Geachte

Met uw brief van 19 maart 2020 hebt u ons ter consultatie doen toekomen het ontwerp-wetsvoorstel tot wijziging van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren in verband met de herpositionering van het overeenstemmingsvereiste met betrekking tot de rechtspositionele regels met gevolgen voor individuele rechten en plichten van rechterlijke ambtenaren.

Het conceptwetsvoorstel geeft ons aanleiding tot de volgende opmerkingen.

A. Inleiding

Met het wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan het in april 2016 door de toenmalige Minister van Veiligheid en Justitie geuite voornemen (Kamerstukken 33 861, nr. 19) tot aanpassing van het overeenstemmingsvereiste van artikel 51 Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Wrra). Daarbij volgt het ontwerp het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 30 juni 2015 (Kamerstukken 33 861, nr. 20) om aan te sluiten bij de systematiek van de (toenmalige) Ambtenarenwet. Dat stelsel hield in dat rechtspositionele regels op grond van delegatie werden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur (AMvB). Daarnaast werden onder dat stelsel bij AMvB regels gesteld over het overleg met de organisaties van overheidspersoneel, alsmede over de gevallen waarin in dat overleg overeenstemming moet worden bereikt. Thans geldt dit stelsel nog voor de van de werking van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren uitgezonderde groepen ambtenaren, zoals de ambtenaren van defensie en politie.

Door de rechtspositionele regels en het overeenstemmingsvereiste niet langer vast te leggen in de Wrra maar in een AMvB wordt tegemoetgekomen aan het bezwaar dat het (wettelijke) overeenstemmingsvereiste op gespannen voet lijkt te staan met de grondwettelijke bevoegdheden van de formele wetgever, in het bijzonder het recht van amendement van de Tweede Kamer. Bovendien wordt hierdoor bewerkstelligd dat de wijze waarop in het nationale

Datum: 12 mei 2020

Kenmerk:

Pagina: 2 van 6

recht uitvoering is gegeven aan het recht op collectieve onderhandelingen ten aanzien van defensie- en politieambtenaren voortaan ook geldt ten aanzien van rechterlijke ambtenaren.

De voorgestelde wijzigingen leiden tevens tot verdere flexibilisering van de regeling van de rechtspositie van rechterlijke ambtenaren in de Wrra die was ingezet in 2007 (kamerstukken 31 227) en die in 2008 (Wet van 11 december 2008, Stb. 2009, 8, inwerkingtreding 1 juli 2010) zijn beslag heeft gekregen. Het voorstel voorziet in de invoering van delegatiebepalingen in de Wrra, namelijk artikel 1b (rechtspositionele onderwerpen) en artikel 1c (overleg en overeenstemmingsvereiste), en de schrapping van een groot aantal bepalingen. Als wij het goed zien, blijven alleen hoofdstuk 3A (beslag, terugvordering, verrekening en korting) en hoofdstuk 6A (disciplinaire maatregelen, schorsing en ontslag) (vrijwel) ongewijzigd. In hoofdstuk 2 wordt een aantal bepalingen over benoeming en beëdiging gehandhaafd. Hoofdstuk 3 wordt beperkt tot het recht op salaris. In hoofdstuk 6 blijven enkel nog over de regeling over nevenbetrekkingen (artikelen 44 en 44a) alsook de bepalingen over aansprakelijkheid voor schade (artikel 42) en de vrijheid van meningsuiting van niet voor het leven benoemde rechterlijke ambtenaren (artikel 43). De bepalingen die zullen vervallen, betreffen onder meer de lijst van aanbeveling in verband met een vacature bij een gerecht, salaris en andere financiële arbeidsvoorwaarden, en werkverdeling.

De beoogde overheveling van wet naar AMvB dient te blijven binnen het grondwettelijk kader. De constitutionele waarborgen voor de onafhankelijkheid van de met rechtspraak belaste leden van de rechterlijke macht en de procureur-generaal bij de Hoge Raad brengen immers mee dat bepaalde rechtspositionele onderwerpen (ontslag en schorsing) geregeld moeten worden in de wet. Voorts houdt artikel 117 lid 4 Grondwet in dat de wet overigens hun rechtspositie "regelt". Dit betekent dat delegatie weliswaar mogelijk is maar het in de concept Memorie van Toelichting (MvT, p. 4) geformuleerde uitgangspunt dat rechtspositionele bepalingen in beginsel bij AMvB worden geregeld tenzij sprake is van één van de aldaar onder a t/m d opgesomde gevallen maakt ons inziens ten onrechte van de hoofdregel (wet) een uitzondering, en van de uitzondering (AMvB) een hoofdregel. Als uitgangspunt zou moeten gelden dat rechtspositionele onderwerpen in beginsel in de wet worden geregeld. Onderwerpen die vallen buiten één van de categorieën a t/m d kunnen zich lenen voor regeling bij AMvB, waarbij wel grenzen in acht moeten worden genomen in verband met de vereiste onafhankelijkheid van de rechter. In dit verband wijzen wij ook op aanbeveling CM/Rec(2010)12 van de Raad van Europa "Judges: independence, efficiency and responsibilities" nr. 7: *"The independence of the judge and of the judiciary should be enshrined in the constitution or at the highest possible legal level in member states, with more specific rules provided at the legislative level"*.

Het voorgaande neemt niet weg dat wij ons met de meeste in het onderhavige ontwerp voorgestelde overhevelingen van wet naar AMvB kunnen verenigen. Bij de keuze ten aanzien van enkele specifieke onderwerpen willen wij echter enkele kanttekeningen plaatsen (hierna onder B). Verder doet zich de vraag voor of het overeenstemmingsvereiste, indien het op AMvB-niveau zal zijn vastgelegd, ook blijft gelden ten aanzien van rechtspositionele regelingen die zijn

Datum: 12 mei 2020

Kenmerk:

Pagina: 3 van 6

vastgelegd in de wet (hierna onder C). Tot slot geven wij u in overweging de meldingsplicht financiële belangen te betrekken bij het onderhavige wetsvoorstel (hierna onder D).

B. Overheveling van wet naar AMvB

1. Artikel 5c regelt de procedure, die gevolgd moet worden als bij een gerechtshof of rechtbank, of bij de Hoge Raad een plaats voor een rechtsprekend ambt openvalt. Aan de basis van die procedure staat de lijst van aanbeveling van kandidaten. Die lijst wordt opgemaakt door (het bestuur van) het desbetreffende gerecht. Deze (initiërende) inbreng van de gerechten bij de benoeming van nieuwe rechters achten wij van groot belang met het oog op het waarborgen van de onafhankelijkheid en het vertrouwen in de rechterlijke macht (MvT, categorie b). Daarom pleiten wij ervoor deze bevoegdheid te handhaven in de wet. In dit verband wijzen wij ook op ons advies naar aanleiding van het ontwerp van een rijkswetsvoorstel tot wijziging van artikel 118 lid 1 van de Grondwet op basis van de Commissie Remkes tot wijziging van de grondwettelijke benoemingsregeling voor de leden van de Hoge Raad (punt 5, in het advies van 10 februari 2020, Uit-P/2020/3641).

2. Hoofdstuk 3, salaris en andere financiële arbeidsvoorwaarden, zal vervallen met uitzondering van artikel 7 lid 1 en artikel 9. Aldus zal de wet op dit punt inhouden - kort gezegd - dat rechterlijke ambtenaren die hun ambt op basis van een aanstelling vervullen een salaris ontvangen en dat rechterlijke ambtenaren die op een andere basis hun ambt vervullen, zoals raadsheren in buitengewone dienst en plaatsvervangers, een vergoeding ontvangen. Wij vragen ons af of deze summiere regeling - die in wezen niet meer inhoudt dan dat een rechter salaris dan wel een vergoeding ontvangt - een regeling is die de toets aan internationale richtlijnen inzake de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht kan doorstaan. Daartoe wijzen wij op de eerder genoemde aanbeveling CM/Rec(2010)12 van de Raad van Europa, nr. 53 ("*The principal rules of the system of remuneration for professional judges should be laid down by law.*") en nr. 54 ("*Judges' remuneration should be commensurate with their profession and responsibilities, and be sufficient to shield them from inducements aimed at influencing their decisions. (...)*"), alsmede het VN-document "Basic Principles on the Independence of the Judiciary" nr. 11 ("*(...) adequate remuneration (...) shall be adequately secured by law.*").

In elk geval zouden wij menen dat de bevoegdheid als bedoeld in artikel 17 lid 6 Wvra (inhouden salaris indien de rechterlijk ambtenaar in strijd met zijn verplichtingen opzettelijk nalaat zijn werkzaamheden te verrichten) voor zover die rechters betreft, zich niet leent voor overheveling. Een dergelijke vergaande bevoegdheid ten aanzien van het wettelijk recht op salaris, een van de waarborgen voor onafhankelijkheid, vereist evenzeer vastlegging in de wet.

Deze bevoegdheid is geïntroduceerd in het kader van de uitbreiding van het wettelijk sanctiestelsel (kamerstukken 33 861). Destijds is in de MvT uitdrukkelijk overwogen dat het wenselijk is dit principe – nu het raakt aan het salaris van de rechterlijk ambtenaar met rechtspraak belast – in de wet zelf vast te leggen (TK 2013–2014, 33 861, nr. 3, p. 10). Wij zien geen goede redenen om daarover nu anders te oordelen.

Datum: 12 mei 2020

Kenmerk:

Pagina: 4 van 6

Wij zouden daar aan willen toevoegen dat hoewel het hier niet gaat om een disciplinaire maatregel, inhouding van salaris wegens het opzettelijk niet verrichten van de werkzaamheden niettemin is te duiden als een reactie op nalatigheid in de ambtsvervulling. Te verwachten is dat deze bevoegdheid met name zal worden aangewend in situaties waarin sprake is van (ernstig) disfunctioneren. Hierdoor heeft uitoefening van de bevoegdheid kenmerken van toezicht op de ambtsvervulling (artikel 116 lid 4 Grondwet; MvT, categorie a), zodat regeling bij AMvB niet is aangewezen.

3. Artikel 41 houdt onder meer in dat het bestuur van het gerecht de werkzaamheden van de aldaar werkzame rechterlijke ambtenaren verdeelt. Bij de hierboven in de Inleiding genoemde flexibilisering van de regeling van de rechtspositie van rechterlijke ambtenaren is, mede naar aanleiding van het advies van onze ambtsvoorgangers, ervoor gekozen af te zien van overheveling van het onderwerp werkverdeling "omdat het een onderwerp betreft dat aan de rechterlijke onafhankelijkheid raakt" (TK 2007–2008, 31 227, nr. 3, p. 25). Het komt ons voor dat dit argument onverminderd geldt.

C. Reikwijdte overeenstemmingsvereiste

Het wetsvoorstel sterkt ertoe de verplichting tot overleg met de vakorganisaties en het overeenstemmingsvereiste met betrekking tot bepaalde arbeidsvoorwaarden te verplaatsen van de wet naar AMvB. Dit roept de vraag op of het overeenstemmingsvereiste, indien het op AMvB-niveau zal zijn geregeld, ook van toepassing is op (de wijziging van) rechtspositionele voorschriften die op wetsniveau zijn vastgelegd. Uit het hierboven in de Inleiding genoemde advies van de Raad van State lijkt te volgen dat dit niet (in alle gevallen) zo is.

"In artikel 125, eerste lid, van de Ambtenarenwet wordt bepaald dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur voorschriften worden vastgesteld over een aantal in die bepaling opgesomde arbeidsvoorwaarden. Daarnaast worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels gesteld over de wijze waarop overleg wordt gepleegd met de vakorganisaties alsmede over de gevallen waarin in dat overleg overeenstemming moet worden bereikt. Aan artikel 125, eerste lid, van de Ambtenarenwet is uitvoering gegeven in artikel 105 van het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR). Het aldus geregelde systeem komt er op neer dat het overeenstemmingsvereiste geldt voor regels die op grond van delegatie bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld. In het verlengde hiervan is het overeenstemmingsvereiste niet in de wet zelf maar op AMvB-niveau geregeld.

(...)

In het verlengde van hetgeen is opgemerkt onder punt b zou overwogen kunnen worden om aan te sluiten bij de systematiek van de Ambtenarenwet. Het voordeel daarvan is dat op gelijke voet met overige ambtenaren het overeenstemmingsvereiste blijft gelden terwijl tegelijkertijd het bezwaar van de huidige regeling dat de vrijheid van de wetgever wordt

Datum: 12 mei 2020

Kenmerk:

Pagina: 5 van 6

ingeperkt, wordt weggenomen. Tegenover het eventuele nadeel dat een aantal rechtspositionele voorzieningen op het lagere niveau van de AMvB wordt geregeld en als gevolg daarvan in die gevallen niet alle waarborgen van de formele wetsprocedure zullen gelden, staat dan de waarborg dat die rechtspositionele voorzieningen niet kunnen worden gewijzigd dan nadat daarover overeenstemming met de Sectorcommissie rechterlijke macht is bereikt.

Een gevolg van deze aanpak zou zijn dat disciplinaire maatregelen, zoals die aan de orde zijn in het voorliggende wetsvoorstel en de amendementen, niet meer onderworpen zullen zijn aan het overeenstemmingsvereiste. De Afdeling acht dit aanvaardbaar omdat dit gebied niet de kern raakt van de arbeidsvoorwaarden en als zodanig ook geen voorwerp pleegt te zijn van de reguliere onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden. Voorts geldt dat het wenselijk is om met het oog op het beschermen van de rechterlijke onafhankelijkheid en in overeenstemming met de Grondwet de regeling van de disciplinaire maatregelen in een formele wet te blijven regelen. Een wetsvoorstel dat strekt tot wijziging van die regeling zou uiteraard wel voor advies dienen te worden voorgelegd aan de rechterlijke macht en aan de NVvR.“

(TK 2015–2016, 33 861, nr. 20, p. 15-16)

Als wij de concept-MvT, p. 5 goed begrijpen, zou blijken uit een eerder advies van de Raad van State van 20 december 1991, no. W04.91 0422 (Stcrt. van 9 maart 1993, nr. 47), zoals aangehaald in de MvT bij een wetsvoorstel tot Wijziging van de Ambtenarenwet, dat moet worden aangenomen dat de minister “ook als het overeenstemmingsvereiste op AMvB-niveau wordt geregeld, bij een wetsvoorstel tot wijziging van wettelijke bepalingen waaraan individuele rechterlijke ambtenaren rechten of verplichtingen kunnen ontleen evenzeer gebonden (zal) zijn aan de eis van overeenstemming als nu het geval is“.

Indien dat inderdaad de bedoeling is - zodat het overeenstemmingsvereiste materieel gezien betrekking blijft houden op wijzigingen van (sommige) formeel wettelijke bepalingen - zouden wij primair willen aanbevelen om dat vereiste op formeel wettelijk niveau te handhaven, in elk geval voor zover het betrekking heeft op in een formele wet geregelde onderwerpen. Subsidiar, als die keuze niet wordt gemaakt, raden wij aan om het standpunt over de reikwijdte van het overeenstemmingsvereiste en de mogelijke gevolgen voor het recht van initiatief en amendement van leden van de Tweede Kamer nader uiteen te zetten in de Memorie van Toelichting. Het destijds aangehaalde advies van de Raad van State - dat overigens ook terugkeert in het advies van de Raad van State van 30 juni 2015, p. 13 - houdt weliswaar in dat het overeenstemmingsvereiste in een AMvB zich uitstrekt tot regelingen op wetsniveau maar ook dat dit een probleem vormt - namelijk een inperking van de vrijheid van de formele wetgever - en het is nu juist dit probleem dat het onderhavige wetsvoorstel beoogt te verhelpen.

“De Raad merkte op dat op grond van deze regeling (het overeenstemmingsvereiste in een algemeen maatregel van bestuur, MF/JS) de Minister van Binnenlandse Zaken kan worden verplicht over een formeel wetsvoorstel waaraan individuele ambtenaren rechten

Datum: 12 mei 2020

Kenmerk:

Pagina: 6 van 6

of verplichtingen ontlenu, overeenstemming te bereiken met de centrales van overheidspersoneel. Door de Minister van Binnenlandse Zaken hiertoe te verplichten heeft de regering weliswaar niet formeel, maar wel materieel de vrijheid van de formele wetgever beperkt. De Raad meende dat de gevolgen van de binding die ontstaat bij overeenstemming, niet zijn te rijmen met de grondwettelijke bevoegdheden van de formele wetgever, tenzij de wetgever die gevolgen uitdrukkelijk aanvaardt en daarvoor een formeel wettelijke grondslag scheidt.”

(TK 1993-1994, 23 792, nr. 3, p. 1)

D. Meldingsplicht financiële belangen

In het onderhavige wetsvoorstel is niet een expliciete grondslag opgenomen voor het stellen van regels over de meldingsplicht financiële belangen zoals was aangekondigd in de Nota van Toelichting (p. 10) bij het ontwerp tot wijziging van het Besluit rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Brra) in verband met het melden van financiële belangen en effectentransacties door rechterlijke ambtenaren. Wij willen u in overweging geven dit onderwerp te betrekken bij het onderhavige wetsvoorstel.

In ons advies d.d. 19 augustus 2019 over het ontwerpbesluit hebben wij aangeraden de beoogde regeling over financiële belangen en effecten tot stand te brengen door middel van een wijziging van de Wrra. Gelet op de ingrijpende gevolgen voor de persoonlijke levenssfeer achten wij het onjuist de voorgestelde regeling niet op te nemen in de wet maar in het Brra. Voorts hebben wij erop gewezen dat, uitgaande van het streven om voorschriften over integriteit van rechterlijke ambtenaren te concentreren in één regeling, het meer voor de hand lag de regeling met betrekking tot financiële belangen op te nemen in de Wrra, bij de regeling met betrekking tot nevenbetrekkingen.

Zoals wij hierboven in de Inleiding hebben vermeld, blijft de regeling met betrekking tot nevenbetrekkingen (ongewijzigd) gehandhaafd in de wet. In dit verband zouden wij ook uw aandacht willen vragen voor de in ons advies d.d. 19 augustus 2019, paragraaf C, voorgestane schrapping van de meldingsplicht van artikel 44 lid 9 Wrra. Het advies, dat is uitgebracht aan de wnd. directeur Wetgeving en Juridische Zaken, treft u bijgaand aan.

Tot nadere toelichting op dit advies houden wij ons gaarne gereed

Hoogachtend,

President

Procureur-Generaal

Ministerie van Justitie en Veiligheid
t.a.v.
Postbus 20301
2500 EH 'S-GRAVENHAGE

Datum: 19 augustus 2019

Kenmerk:

Geachte mevrouw Ter Huurne,

Met uw brief van 12 juni 2019 hebt u ons ter consultatie doen toekomen het ontwerp tot wijziging van het Besluit rechtspositie rechterlijke ambtenaren (hierna: Brra) in verband met het melden van financiële belangen en effectentransacties door rechterlijke ambtenaren.

Het ontwerpbesluit geeft ons aanleiding tot de volgende opmerkingen.

A. Inleiding

Wij stellen voorop dat wij het belang onderschrijven van een regeling ter bevordering van het vertrouwen in de rechtspraak en in het bijzonder de integriteit en de onafhankelijkheid van de leden van de zittende en staande magistratuur.

In het hiernavolgende zullen wij ons voornamelijk richten op de positie van de rechterlijke ambtenaren bij de gerechten.

B Artikel 33s Brra volgens artikel II van het ontwerpbesluit

1. Algemeen

Met de introductie van artikel 33s Brra wordt beoogd het risico van financiële belangenverstremming en het risico van oneigenlijk gebruik van koersgevoelige informatie of de schijn daarvan bij rechterlijke ambtenaren tegen te gaan.

Het voorgestelde artikel 33s Brra introduceert:

1. de mogelijkheid tot het aanwijzen van rechterlijke ambtenaren die werkzaamheden verrichten waaraan in het bijzonder het risico van financiële belangenverstremming of het risico van oneigenlijk gebruik van koersgevoelige informatie is verbonden;
2. een geclausuleerde plicht voor die rechterlijke ambtenaren om bepaalde financiële belangen te melden;
3. een verbod voor die rechterlijke ambtenaren om bepaalde financiële belangen te hebben of effecten te bezitten of bepaalde transacties met effecten te verrichten.

2. Regeling bij wet vereist

Deze regeling leidt tot een aanmerkelijke verzwaring van de rechtspositie van rechterlijke ambtenaren. Zoals in de Nota van Toelichting terecht wordtesignaleerd, kan die regeling bovendien een inbreuk meebrengen op de persoonlijke levenssfeer van de betrokken ambtenaren. Voor een dergelijke inbreuk is een wettelijke grondslag vereist. Naar ons inzicht ontbreekt die grondslag op dit moment.

Datum: 19 augustus 2019

Kenmerk:

Anders dan in de Nota van Toelichting wordt geopperd, biedt het huidige artikel 54, onderdeel k, van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (hierna: Wrra), betreffende "overige rechten en plichten", naar ons oordeel geen basis voor zo vergaande verplichtingen als thans worden geïntroduceerd.

Deze barrière wordt geslecht doordat het ontwerpbesluit voorziet in een getrapte invoering. Artikel II zal pas in werking treden nadat in artikel 54 Wrra een expliciete delegatiegrondslag zal zijn opgenomen. Volgens de Nota van Toelichting (p. 10) zal voor de formulering van deze grondslag worden aangesloten bij (onder meer) het bepaalde in artikel 125quinquies, lid 1, sub e, Ambtenarenwet. Nog daargelaten dat deze omgekeerde volgorde - het vaststellen van een besluit ter uitvoering van een nog niet bestaande wettelijke bepaling - gewrongen lijkt, achten wij het gelet op de ingrijpende gevolgen voor de persoonlijke levenssfeer onjuist de voorgestelde integriteitsregeling niet op te nemen in de wet maar in een algemene maatregel van bestuur.

Bovendien wijzen wij erop dat nevenbetrekkingen van rechterlijke ambtenaren en de melding daarvan, eveneens een integriteitsaangelegenheid, geregeld zijn in de wet: in de artikelen 44 en 44a Wrra. Wij gaan ervan uit dat de wetgever daaromtrent een welbewuste keuze heeft gemaakt. Bij de Wet wijziging Wrra in verband met de flexibilisering en verduidelijking (Wet van 11 december 2008, Stb. 2009, 8), werd namelijk een aantal rechtspositionele onderwerpen overgeheveld van de Wrra naar het Brra. In de Memorie van Toelichting bij die wet (TK 2007-2008, 31 227, nr. 3) werd uitvoerig ingegaan op de gronden voor de overheveling van de desbetreffende onderwerpen naar het Brra. Het onderwerp nevenbetrekkingen behoorde echter niet daartoe.

Volgens de Nota van Toelichting bij de thans voorgestelde regeling (p. 14) ligt het voor de hand om bepalingen die verband houden met het waarborgen van de integriteit van rechterlijke ambtenaren zoveel mogelijk op één plaats in het Brra op te nemen. Uitgaande van dit streven om regelingen over integriteit van rechterlijke ambtenaren te concentreren in één regeling, ligt het ons inziens meer voor de hand om ook de regeling met betrekking tot financiële belangen niet in het Brra op te nemen maar in de Wrra, bij de regeling met betrekking tot nevenbetrekkingen. Dit is dus nog een extra, wetssystematische reden om de regeling niet in een AMvB op te nemen.

Op grond van het voorgaande raden wij u af het Besluit rechtspositie rechterlijke ambtenaren te wijzigen zoals is voorgesteld en willen wij u aanraden de beoogde regeling over financiële belangen en effecten tot stand te brengen door middel van een wijziging van de wet (de Wrra).

3. Verantwoordelijkheden van rechterlijk ambtenaren en van aanwijzingsbevoegden

Wat de inhoud van de voorgestelde regeling betreft merken wij op dat ons inziens centraal behoort te staan dat een rechterlijk ambtenaar zelf de primaire verantwoordelijkheid heeft om geen zaken in behandeling te nemen waarbij hij een zodanige (al dan niet financiële) betrokkenheid heeft, dat in redelijkheid getwijfeld kan worden aan diens objectiviteit bij de behandeling van die zaak. Uitgangspunten hierover zijn voor rechters geformuleerd in de Leidraad onpartijdigheid en nevenfuncties in de rechtspraak van de Nederlandse vereniging voor rechtspraak. Daarin wordt vooropgesteld (blz. 11) dat het de rechter zelf is die in elke door hem te behandelen zaak waakt over zijn onpartijdigheid. In de Nota van Toelichting komt dit naar ons oordeel niet prominent genoeg tot uitdrukking.

Datum: 19 augustus 2019

Kenmerk:

Verder misten wij in de Nota van Toelichting een uiteenzetting van de verantwoordelijkheid van de Minister of de president van het gerecht (de aanwijzingsbevoegde) nadat een aangewezen rechterlijk ambtenaar een melding met betrekking tot een financieel belang of effecten heeft gedaan. Het lijkt niet de bedoeling dat de Minister of president, nadat de melding door de aangewezen functionaris is doorgegeven of via de verplichte registratie voor hem kenbaar is geworden, ermee kan volstaan deze informatie voor kennisgeving aan te nemen en verder geen verantwoordelijkheid heeft. De voorgestelde regeling zou dan nauwelijks betekenis hebben. Maar wat wordt er dan wel van hen verwacht na ontvangst van een melding? In de Nota van Toelichting (p. 15) staat dat de aanwijzingsbevoegde na de melding "in het concrete geval" kan bezien of er maatregelen nodig zijn om de schijn van belangenverstrengeling tegen te gaan. Maar wat is in dit verband "het concrete geval"? Moet de aanwijzingsbevoegde alle zaken die de betrokken rechterlijk ambtenaar op dat moment in behandeling heeft traceren en toetsen op mogelijke schijn van een belangenconflict vanwege het onderwerp van de melding? En moet de aanwijzingsbevoegde ook in een later stadium periodiek (met welke frequentie?) onderzoek doen naar de zaken die de rechterlijk ambtenaar op dat latere moment in behandeling heeft en nagaan of ook die tot schijn van een belangenconflict zouden kunnen leiden? Zo ja, valt dat dan te rijmen met het efficiënte en laagdrempelige karakter van de voorziening, waarover de Nota van Toelichting (p. 11) spreekt? Zo nee, wat wordt dan wel van de aanwijzingsbevoegde verwacht naar aanleiding van een melding? En zou het niet meer voor de hand liggen dat primair van de rechterlijk ambtenaar zelf het initiatief wordt verlangd om mogelijke schijn van partijdigheid met collega's en zo nodig met diens president te bespreken? Wij raden u aan om in de Nota van Toelichting aandacht te besteden aan deze aspecten, de gevolgen die dit heeft voor de werklust van de aanwijzingsbevoegde, en in het licht daarvan toe te lichten in hoeverre een aanwijzingsbevoegdheid en een meldingsplicht toegevoegde waarde kunnen hebben. Zonder een dergelijke toelichting is het onzes inziens niet goed mogelijk de uitvoerbaarheid en de praktische gevolgen en daarmee de wenselijkheid van de voorgestelde regeling als geheel te beoordelen.

Financiële belangen en het bezit van en transacties met effecten hebben naar hun aard geen statisch karakter. De opmerking in de Nota van Toelichting (p. 11) dat indien sprake is van een meldplicht of informatieplicht de lasten van het voldoen daaraan voor de individuele rechterlijke ambtenaar verwaarloosbaar klein zijn, gaat ons inziens wat gemakkelijk daaraan voorbij. Hetzelfde geldt voor het opzetten en invoeren van een administratie door de gerechten.

Bij art. 33s lid 3 Brra tekenen wij het volgende aan. Uit de tekst lijkt te volgen dat niet alleen de gerechtspresident maar ook "de aangewezen functionaris" van een meldingsplichtige rechter kan verlangen dat deze nadere informatie of bescheiden met betrekking tot financiële belangen. Indien de aangewezen functionaris geen rechter is - hetgeen onder de voorgestelde regeling niet is uitgesloten - stuit dat naar ons oordeel op een bezwaar.

In de Nota van Toelichting (p. 10) wordt namelijk terecht opgemerkt dat het bij de in artikel 33s Brra opgenomen maatregelen gaat het om bepalingen die raken aan de uitoefening van een vorm van toezicht op financiële integriteit van rechterlijke ambtenaren die verband houdt met de ambtsvervulling, en dat met betrekking tot rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast in dit verband artikel 116, vierde lid, Grondwet van belang is. Artikel 116, lid 4, Gw houdt in dat het toezicht op de ambtsvervulling door leden van de rechterlijke macht met rechtspraak belast wordt uitgeoefend binnen de rechterlijke macht zelf, door rechters. Het komt ons voor dat het voorgestelde derde lid van artikel 33s, voor zover het de mogelijke rol van een niet-rechterlijke, aangewezen functionaris ten aanzien van rechters betreft, niet in overeenstemming is met dit grondwettelijk voorschrift en daarom op dit punt aanpassing behoeft.

Datum: 19 augustus 2019

Kenmerk:

4. Mate van toegankelijkheid van de registers

Ondanks het in de Nota van Toelichting (p. 14) - terecht - vermelde verband tussen de bepalingen over nevenbetrekkingen en de bepalingen over financiële belangen, zouden wij willen wijzen op een niet onbelangrijk verschil, te weten dat het register van de nevenbetrekkingen van de rechterlijke ambtenaren openbaar is (artikel 44a, lid 4, Wrra). Om misverstanden te voorkomen zouden wij willen aanbevelen in de toelichting bij de voorgestelde bepaling uitdrukkelijk te vermelden dat de geregistreerde financiële belangen en de eventueel verstrekte nadere informatie of bescheiden niet openbaar zijn. Ook geven wij u in overweging om te verduidelijken voor wie dit register wel toegankelijk zal zijn.

5. Financiële belangen van gelieerde personen

Wij zetten vraagtekens bij de opmerkingen in de Nota van Toelichting (p. 16) over het vaststellen van zogenoemde "gelieerde derden", personen in de directe omgeving van de betrokken rechterlijk ambtenaar, van wie de financiële belangen eveneens betrokken zouden kunnen worden bij de voorschriften die gelden voor de rechterlijk ambtenaar. Bij een gelieerde derde kan men bijvoorbeeld denken aan een echtgenoot of een kind, aldus de toelichting.

Zulke derden hebben geen meldingsplicht jegens de desbetreffende rechterlijk ambtenaar of diens functionele autoriteit. Bij een echtgenoot heeft de aangewezen wellicht inzicht in diens (mogelijk) relevante belangen. Maar waar het bijvoorbeeld meerderjarige kinderen betreft, zien wij niet hoe de aangewezen rechterlijk ambtenaar zelf (tijdig) kennis zou moeten verkrijgen over de eventuele financiële belangen van zijn kind. Wordt verwacht dat de ambtenaar periodiek (met welke frequentie?) aan het kind vraagt of zulke belangen zijn verkregen of gewijzigd? En wat moet de ambtenaar doen als het kind niet meewerkt aan een dergelijk verzoek? Wij raden u aan om in de Nota van Toelichting aandacht te besteden aan deze problematiek.

6. Positie van de Hoge Raad en de procureur-generaal bij de Hoge Raad

Artikel 33s is van toepassing op de procureur-generaal bij de Hoge Raad en de leden van het parket bij de Hoge Raad; zij zijn rechterlijke ambtenaren als bedoeld in de Wrra en de Wet op de rechterlijke organisatie (artikel 1, sub b, onder 4 Wet RO). Met dit gegeven lijkt in het ontwerp in zoverre geen rekening te zijn gehouden, dat voor de leden van het parket een aanwijzingsbevoegde ontbreekt. Volgens de Nota van Toelichting (p. 8) is de president van het desbetreffende gerecht bevoegd tot aanwijzing ingeval van een rechter, en de Minister ingeval van een lid van het Openbaar Ministerie. Het ligt voor de hand de aanwijzingsbevoegdheid ten aanzien van de leden van het parket bij de Hoge Raad toe te kennen aan hun functionele autoriteit, de procureur-generaal bij de Hoge Raad (artikel 1, lid 2, sub d, Wrra) en het eerste, tweede en derde lid van artikel 33s in verband daarmee aan te vullen met de toevoeging "of de procureur-generaal bij de Hoge Raad".

Hetzelfde geldt voor het vijfde lid van artikel 33s, in die zin dat daarin zou dienen te worden bepaald dat de in het eerste, tweede en derde lid bedoelde taken en bevoegdheden ten aanzien van bij het parket bij de Hoge Raad werkzame rechterlijke ambtenaren worden uitgeoefend door de procureur-generaal bij de Hoge Raad.

Datum: 19 augustus 2019

Kenmerk:

De delegatiebepaling van het zesde lid voorziet erin dat nadere regels kunnen worden gesteld door de Raad voor de rechtspraak. Ook deze bepaling houdt geen rekening met de positie van het parket bij de Hoge Raad en evenmin met die van de Hoge Raad. De Hoge Raad is weliswaar een gerecht in de zin van de Wet RO (artikel 2 Wet RO), maar de taken en bevoegdheden van de Raad voor de rechtspraak strekken zich niet uit tot de Hoge Raad (artikel 3 Wet RO). Daarbij past het niet dat de Raad voor de rechtspraak op het specifieke gebied van financiële belangen regels zou kunnen stellen die bindend zijn voor de leden van de Hoge Raad en het parket bij de Hoge Raad.

Dit neemt niet weg dat ook voor de eigen organisaties van de Hoge Raad en het parket behoefte kan bestaan aan nadere regels over de melding, de registratie en het verbod van artikel 33s, lid 4. De delegatiebepaling zou onzes inziens dus aanvulling behoeven in de zin dat de president van de Hoge Raad respectievelijk de procureur-generaal bij de Hoge Raad nadere regels kunnen stellen ten aanzien van de leden van de Hoge Raad respectievelijk de leden van het parket.

C. Aanvullende opmerking over toezicht op nevenfuncties

Graag vragen wij ook uw aandacht voor een kwestie die niet rechtstreeks voortvloeit uit het ontwerpbesluit, maar die wel betrekking heeft op een voorschrift aangaande het melden van nevenbetrekkingen.

Artikel 44 lid 9 Wrra bepaalt dat de Minister de procureur-generaal bij de Hoge Raad in kennis stelt van de betrekkingen die de leden van het College van procureurs-generaal buiten hun ambt vervullen. Aan dit voorschrift wordt in de praktijk geen gevolg gegeven.

De bepaling over deze meldingsplicht is ingevoegd bij de wetgeving inzake de reorganisatie van het Openbaar Ministerie (Kamerstukken II 1997-1998, 25 392, nr. 9, Tweede Nota van Wijziging, p. 5). Deze aanvulling diende "om de procureur-generaal bij de Hoge Raad – mede tegen de achtergrond van de algemene, aanvullende toezichthoudende taak die hij op grond het voorgestelde artikel 122 Wet RO jegens het OM zal blijven vervullen – in de gelegenheid te stellen om desgewenst zijn opvatting omtrent de nevenbetrekkingen van de leden van het College, aan de minister kenbaar te maken". De toenmalige Minister achtte het gewenst dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad - nadat diens rol als functionele autoriteit ten aanzien van de leden van het College zou overgaan naar de Minister - een aanvullende rol kon blijven vervullen (TK 1997-1998, 25 392, nr. 9, p. 10-11).

In de afgelopen jaren heeft de aanvullende toezichthoudende taak van de procureur-generaal bij de Hoge Raad jegens het Openbaar Ministerie, zoals bekend, invulling gekregen in de vorm van thematische toezichtrapportages (zoals "Beschikt en Gewogen" (over de strafbeschikking), "DNA van veroordeelden", "Gedeelde informatie" en vervolgrapportages). Deze ontwikkeling heeft de vraag doen opkomen of het voorschrift van artikel 44 lid 9 Wrra moet vervallen. Wij zouden daar voorstander van zijn. De melding van nevenfuncties van Collegeleden door de minister aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad heeft zijn zin verloren nu de aanvullende toezichthoudende taak niet is ingevuld in de algemene zin zoals destijds is overwogen, maar als thematisch toezicht zijn vorm heeft gekregen. Wij adviseren u daarom de schrapping van artikel 44 lid 9 Wrra mee te nemen bij de door ons voorgestane aanvulling van hoofdstuk 6 Wrra met een regeling inzake het bevorderen van de financiële integriteit van rechterlijke ambtenaren.

HOGE RAAD DER NEDERLANDEN

Datum: 19 augustus 2019

Kenmerk:

Tot nadere toelichting op dit advies houden wij ons gaarne gereed.

Hoogachtend,

President

Procureur-Generaal

HOGE RAAD DER NEDERLANDEN

HR

PostNL
Port betaald
Port Payé
Pays-Bas



FMHaaglanden

14 MEI 2020

Ontvangen

Commissie van de Kamer van de
Vrijheid

14 MEI 2020

R0200 #X830XDX#00#0000#



20200514.064 10:00:07